

1719
9.04

Economics and Sociology
Occasional Paper No. 1719

LA REFORMA FINANCIERA EN COSTA RICA

por

Claudio González Vega

Abril, 1990

AGRIC. ECON. & RUR. SOC.
Occasional Paper
The Ohio State University
2120 Fyffe Road
Columbus, Ohio 43210

RECEIVED

JUN 1 1990

AGRICULTURAL ECONOMICS
& RURAL SOCIOLOGY

Agricultural Finance Program
Department of Agricultural Economics
and
Rural Sociology
The Ohio State University
2120 Fyffe Road
Columbus, Ohio 43210-1099

Abstract

The Costa Rican financial reform has attempted to increase competition in financial markets, allow the market determination of interest rates, eliminate government interference in credit allocation, improve bank prudential supervision, and increase the independence of the Central Bank. The nationalization of commercial banks in 1948 had created a state monopoly in deposit mobilization and had transformed the banks into state enterprises. Borrower-dominated, bureaucratic institutions, the state-owned banks rapidly lost market share in the 1980s. The abuse of the banks' fiscal-support function led to the crisis early in the decade. Concentrated in San Jose, the new private banks do not compete with the state-owned banks in the rural areas. Local financial intermediaries, such as credit unions, must be promoted, once prudential regulation has been extended to cover them. High real interest rates reflect a fiscal budget not totally under control.

LA REFORMA FINANCIERA EN COSTA RICA

por

Claudio González Vega*

El conjunto de nuevas políticas, adoptadas a partir de 1984, con el propósito de reducir las barreras a la entrada y aumentar la competencia en los mercados financieros, permitir la fijación de las tasas de interés por la oferta y la demanda de fondos, eliminar la interferencia estatal en la asignación del crédito, mejorar la vigilancia prudencial del sistema financiero y fortalecer la autonomía del Banco Central, redefiniendo sus funciones para que pueda concentrar sus esfuerzos en mantener la estabilidad monetaria, constituyen la esencia de la "reforma financiera costarricense", indispensable para la modernización de la economía, pero pospuesta por mucho tiempo, en vista del matiz ideológico que cubre todo lo relacionado con la banca en nuestro país.

La nacionalización de los bancos en 1948 implícitamente representó un intento de solución del conflicto entre la necesidad de proteger la estabilidad y seguridad del sistema monetario, por un lado, y el deseo de canalizar recursos hacia proyectos de alta rentabilidad, pero también de alto riesgo, por el otro. Al estar los bancos estatales exentos del peligro de quiebra legal, se fomentó la confianza entre los depositantes, mientras que con los topes de cartera y otros instrumentos de asignación selectiva del crédito se intentó canalizar fondos hacia actividades prioritarias, independientemente del riesgo asumido.

Otros mecanismos de "protección" contribuirían, a su vez, a la rentabilidad de las actividades así financiadas, frecuentemente subsidiadas.

El aparente éxito de esta solución fue transitorio, en vista de dos consecuencias del decreto de nacionalización. Por un lado se creó un monopolio en el mercado de depósitos a favor de los bancos estatales, una restricción a la entrada formidable, que redujo la competencia en el mercado financiero. Por otro lado, se transformó a los bancos en empresas públicas, con lo que se modificaron tanto sus objetivos como los mecanismos de control sobre sus acciones. Como consecuencia, los bancos estatales se fueron transformando en instituciones dominadas por los intereses de los deudores, a expensas de los depositantes, quienes están políticamente menos organizados, así como en agencias burocráticas, a merced de los sindicatos de sus empleados. Tanto la politización del crédito como la rigidez organizacional y la ausencia de incentivos para el manejo del riesgo en la cartera eventualmente llevaron a pérdidas cuantiosas por falta de recuperación de los préstamos, culminando con la ley FODEA, que perdonó a deudores morosos.

Como la estructura regulatoria se aplica sólo a una parte del sistema, mientras que en los segmentos no regulados las fuerzas del mercado continúan operando, no es de extrañar que la evolución del sistema se haya caracterizado por una clara dialéctica regulatoria entre un marcado intervencionismo estatal y las respuestas, cada vez más audaces, del mercado. Como estas respuestas llevaron, sobre todo con la crisis a principios de la década, a la dramática contracción del segmento regulado y a la correspondiente pérdida de control por parte de las autoridades, la reforma fue en sus inicios en parte un intento por retomar el control.

El sistema se había caracterizado por fuertes deseos de controlar. El Banco Central, recargado con la tarea no propia de fomentar el desarrollo económico, utilizó topes de cartera y cuadros de avío para, no sólo controlar el ritmo de crecimiento monetario, sino también el destino del crédito. Las deficiencias del enfoque se hicieron cada vez más evidentes, conforme los clientes aprendieron a usar el sistema, tan infructuoso como caro. No solo se logró muy poco control sobre el uso marginal de los fondos en las diferentes actividades, en vista de la fungibilidad del dinero, sino que los intentos por dirigir el crédito incrementaron los costos de transacciones tanto para los deudores como para los bancos. En la medida en que topes y avíos se convirtieron, no en límites máximos, sino en derechos a un mínimo de crédito, el control monetario se hizo más difícil.

La diferenciación arbitraria de las tasas de interés llevó, en los años de aceleración inflacionaria, a la concentración en pocas manos de un subsidio sustancial. En 1974, un 10 por ciento de los deudores recibió más del 80 por ciento de los montos de crédito agropecuario desembolsados y más del 80 por ciento del subsidio implícito, equivalente por lo menos a una quinta parte del valor agregado en el sector agropecuario. En 1981, ese 10 por ciento de los deudores recibió más del 90 por ciento del crédito agropecuario y del subsidio correspondiente. En esta medida, la banca nacionalizada ha contribuido a concentrar la riqueza en el país. Mientras tanto, el número de pequeños clientes ha decrecido sustancialmente.

En definitiva, el crédito subsidiado no ha sido barato. El exceso de burocracia, así como los intentos por dirigir el crédito y la necesidad de racionarlo, al estar las tasas de interés por debajo de sus niveles de equilibrio, han encarecido la intermediación financiera,

tanto para los bancos como para los clientes. En 1983, costos de transacciones adicionales a los intereses le agregaron en promedio 12 puntos a las tasas de interés pagadas por los deudores agropecuarios. Entre más pequeño el préstamo, mayor fue la incidencia de costos adicionales, asociados con visitas al banco, papeleo, comisiones y otros gastos. Crédito poco oportuno, poco flexible e insuficiente le ha resultado particularmente caro a los pequeños productores. Con la crisis a principios de la década, muchos de ellos perdieron totalmente el acceso al crédito bancario.

El abuso de la función fiscal del sistema financiero estuvo a la raíz de la crisis. La participación del sector público en las carteras de crédito creció rápidamente, desplazando al sector privado y, particularmente, a los pequeños deudores. El acceso automático al crédito del Banco Central por parte de CODESA y del Consejo Nacional de la Producción, por ejemplo, contribuyó a las presiones inflacionarias de esa época. En 1983, los préstamos del Banco a CODESA representaron la mitad de todo el crédito bancario para el sector público y un 18 por ciento del crédito total, pero CODESA contribuyó sólo 1,8 por ciento del PIB y empleó sólo 0,3 por ciento de la fuerza laboral. Abusos cuasi-fiscales semejantes explican las elevadas pérdidas del Banco Central.

La expansión de la actividad de las financieras, primero, y de la banca privada así como de las operaciones en la Bolsa, después, son evidencia de la dialéctica regulatoria. Si bien esta proliferación de instituciones e instrumentos ha reflejado, tanto verdaderas innovaciones, como "inventos" para soslayar regulaciones represivas, resulta difícil saber cuándo se trata de genuino progreso y cuándo de subterfugios para eludir controles. Lo cierto es que, en ausencia de estas respuestas del mercado, la desintermediación hubiera

sido mayor. También es cierto que, debido a la excesiva intervención estatal, el desarrollo institucional ordenado del sistema se ha visto perjudicado.

Los bancos privados, impulsados por la Agencia para el Desarrollo Internacional, representan la mayor competencia para la banca estatal, gracias a su acceso a líneas de crédito externo. Concentrados en San José, han mostrado poco interés, sin embargo, en abrir oficinas fuera de la capital, en vista del elevado costo de captar fondos del público, en presencia del monopolio de los bancos estatales en el mercado de depósitos a corto plazo.

Consecuencia importante de la expansión de la banca privada ha sido su impacto sobre el comportamiento de los bancos estatales, donde ha tenido lugar una importante transformación gerencial. Estos esfuerzos por mejorar la eficiencia de la banca estatal constituyen un elemento potencialmente muy importante en el mejoramiento de la intermediación financiera en el país, en vista de que estos bancos continuarán prestando sus servicios al grueso de la población. Desafortunadamente, estos esfuerzos se ven amenazados por los sindicatos de empleados y, sobre todo, por las amenazas de interferencia política, como en el caso de la ley FODEA, que le ha causado daños irreparables a la banca estatal.

Ante la competencia de los bancos privados en las áreas urbanas, los estatales le pondrán más atención a la banca corporativa y cuestionarán cada día más las actividades, usualmente rurales, que les reportan pérdidas. Esto creará un vacío en las zonas rurales que podría ser eficientemente superado con la promoción de intermediarios no bancarios de base local, tales como las cooperativas de ahorro y crédito, y con la creación de redes

de mayoreo-minoreo de fondos, como tan exitosamente han operado en el caso de los beneficios de café. Esto requerirá, a su vez, la corrección de defectos estructurales en el sistema de cooperativas y la expansión de la supervisión prudencial a estas instituciones, a fin de evitar el tipo de problemas derivados de un manejo financiero inadecuado como los que han sufrido recientemente.

La reforma financiera le ha permitido a los intermediarios mayor flexibilidad y libertad en sus operaciones, con lo que se han comenzado a superar las deficiencias del sistema anterior. Esto es indispensable en una coyuntura de ajuste estructural, cuando los recursos deben ser reasignados para lograr un mejor aprovechamiento de las ventajas comparativas del país. Los problemas que persisten reflejan, sin embargo, una situación fiscal que no está todavía totalmente bajo control. Entre otras cosas, la magnitud del desequilibrio fiscal se refleja en elevadas tasas reales de interés.

Por encima de tasas pasivas suficientemente elevadas como para competir con los rendimientos de activos financieros en el extranjero, corregidos para tomar en cuenta las expectativas de devaluación y los riesgos existentes, los márgenes de intermediación son muy amplios en Costa Rica, dando origen a tasas activas muy elevadas. La explicación incluye, de manera prominente, los encajes legales no remunerados por el Banco Central, que complementan al impuesto inflacionario en su papel de instrumentos fiscales. Si el desequilibrio fiscal fuera menor, los encajes podrían disminuir. Los márgenes de intermediación elevados reflejan también pérdidas por falta de recuperación y el impacto de leyes como FODEA, así como los elevados costos de operación de los bancos, todo esto consecuencia de la intervención estatal.

La lección más importante que se ha aprendido en las reformas financieras de otros países, de aplicación inmediata en Costa Rica, es que el equilibrio fiscal es una condición necesaria para el desempeño exitoso del sistema financiero. Resulta muy difícil hacerle frente a los problemas de un financiamiento en gran escala del déficit, sin perjudicar seriamente el funcionamiento del sistema financiero. Este problema existe en cualquier caso, con o sin reforma financiera, y su solución constituye el reto más importante para el sistema financiero costarricense.

Notas:

- * Profesor de Economía Agrícola y de Economía en Ohio State University. Este es un resumen de la ponencia del autor en el Seminario sobre Políticas Económicas en Costa Rica, celebrado en San José el 29-31 de marzo, a ser publicado en Actualidad Económica en el número de abril, 1990.

